

# Pour une gestion locale des ressources : exemples maliens

**James T. Thomson**  
Politologue

Notre problématique, traitée dans la première partie, est d'aborder le thème de la durabilité des ressources renouvelables sous l'angle de la « gouvernance » plutôt que sous celui de l'administration ou de la gestion technique. Précisons que gouvernance peut être défini, dans un système politique donné, comme l'utilisation du pouvoir pour prendre des décisions collectives et les faire appliquer. Nous traiterons ensuite de la définition des termes qui accompagnent cette problématique. Enfin, nous présentons trois études de cas, en insistant sur les effets des règles communautaires et des règles, formelles, établies avant ou pendant la transition démocratique au Mali. La conclusion propose des recommandations quant au cadre institutionnel à promouvoir afin que les habitants des campagnes soient mieux à même de « gouverner » leurs ressources.

## ■ Le jeu des pouvoirs

Dans les études sur le pouvoir, on adopte habituellement l'une des perspectives suivantes : chercher si les uns se servent du pouvoir pour dominer les autres, ou si les groupes ont le pouvoir de résoudre leurs problèmes collectifs. C'est la seconde perspective que nous privilégions à partir de deux observations.

Tout d'abord, si le concept de ruralité ouvre la possibilité scientifique de mieux approcher les populations engagées dans les processus de changements socio-politico-économiques, il importe de nous intéresser à leurs problèmes collectifs. Car de la capacité à leur faire face et à les gérer convenablement dépend le bien-être de l'individu et du groupe. Seconde observation : bien que la tradition française des deux derniers siècles ait privilégié les réponses technico-administratives aux questions relevant des ressources renouvelables, telle n'est pas la manière de voir de la majorité des populations. Elles savent, par expériences souvent amères, que si elles ne répondent pas elles-mêmes à ces questions, les techniciens et les administrateurs n'y répondront pas non plus au mieux de l'intérêt général.

Les problèmes se posent donc à plusieurs échelles. Certains sont parfaitement maîtrisables par les petits groupements que sont les quartiers villageois, les villages ou les grappes de villages. D'autres, plus importants, requièrent l'intervention ou le concours d'encadrements de plus grande ampleur, qui peuvent être la commune rurale, l'arrondissement, le cercle, le département, la région, l'État, voire la communauté internationale. Dans ces cas-là intervient le principe de « subsidiarité » (MILLON-DELSOL, 1992 : 198-208) ou, si l'on préfère, de substitution, lorsque l'organisation législative n'a pas prévu ce type de problèmes. L'intervention de ces encadrements plus forts, plus vastes, ne doit pas être, précisons-le, la prise en charge intégrale des problèmes mais une collaboration sous forme de soutien à l'effort des petits groupes directement concernés.

Notre hypothèse est donc la suivante : pour que les ressources renouvelables soient bien gérées (efficacité technique, efficacité économique, équité), il faut que la gouvernance soit bonne. Mais pour que la gouvernance soit bonne, il faut que ses structures soient adaptées à l'échelle du problème : par exemple, l'érosion hydrique dans un bassin versant, la sur-exploitation d'un pâturage, l'entretien d'un système irrigué. Et l'explication de ce « il faut » est assez simple.

Si la gouvernance est confrontée à un problème de taille, les pouvoirs collectifs ne parviennent pas à enrayer totalement les effets qui découlent du problème posé. Ces effets peuvent être momentanément diminués, mais ils peuvent persister et donc réduire à néant les efforts consentis.

En revanche, si la gouvernance est large et dépasse de loin l'échelle du problème, ceux qui sont confrontés à ce problème ne parviennent pas à se faire entendre. Car la gouvernance en question (un arrondissement, une commune rurale) est appelée à traiter simultanément plusieurs problèmes, ce qui provoque une concurrence dans les priorités à accorder, selon l'utilisation des machines, les allocations budgétaires à mettre en place ou la simple disponibilité en main d'œuvre. Sans oublier le jeu que l'appartenance politique entretient entre groupes rivaux.

Dans un but d'efficacité, il paraîtrait judicieux de promouvoir des structures ou « foyers d'action collective » à différentes échelles et, notamment, d'ouvrir de nouvelles portes aux plus bas niveaux de décision habituellement reconnus par l'encadrement national (OSTROM et OSTROM, 1977 ; OSTROM, 1993).

L'idée directrice est que chaque problème soit pris en charge par la plus petite entité capable de le résoudre (MILLON-DELSOL, 1992 : 198-208), tout en sachant qu'une telle prise de position va à l'encontre de la conception jacobine qui a été transmise aux pays africains francophones (TOCQUEVILLE, éd. 1986 ; MÉNY, 1992 : 137-38).

Notre propos est d'examiner les cadres institutionnels qui fixent pour une communauté, à un moment donné, les possibilités d'action dans le secteur des ressources renouvelables, ce qui revient à parler des règles formelles et informelles qui interviennent dans les rapports entre ruraux, habitants des zones péri-urbaines et citadins. Il est entendu que le cadre institutionnel peut être un stimulant ou, au contraire, un frein aux actions à entreprendre.

Ce cadre institutionnel mérite d'être pris en compte par l'approche pluridisciplinaire, car le comportement d'un individu ou d'un groupe relève pour partie de la nature des codes en vigueur, que ceux-ci soient écrits avec force de loi, ou qu'ils forment un ensemble de droits, de devoirs et de libertés admis par une collectivité. Celui ou celle qui analyse les stratégies collectives ou individuelles a tout à gagner à l'examen des contraintes et opportunités qui s'imposent ou s'offrent aux habitants d'un lieu. Les conclusions de ses études seront mieux à même d'aider à l'élaboration de recommandations pour améliorer le cadre institutionnel et de faciliter les actions qui visent à surmonter les obstacles à la gestion des ressources ; ce qui revient à parler, ni plus, ni moins, de processus

de développement. Or, chacun sait que, dans les contextes en évolution rapide que connaît l'Afrique de l'Ouest, les sociétés sont appelées à se réinventer, ce qui pose le problème institutionnel.

Faut-il rappeler que la façon de gérer les ressources renouvelables influe, à long terme, tant sur les chances de reproduction ou de survie des populations rurales que sur le ravitaillement des villes en vivres, produits forestiers et agroforestiers ? Et que le taux d'urbanisation est en partie fonction du degré de bien-être des campagnes ? Plus la gouvernance est affaiblie, plus la campagne connaît de situations économiques précaires et plus il y a de migrants entassés dans les bidonvilles. Voilà des aspects triviaux de la réalité africaine qui ne sont pas très éloignés de notre propos.

## ■ Des mots pour le dire

D'abord, précisons que le mot « institution » recouvre trois sortes de règles : opérationnelles, de prises de décision, et constitutionnelles (KISER et OSTROM, 1982 : 206-11). Par exemple, une ONG, comme l'État, est une institution. Les règles opérationnelles comportent les défenses, obligations et permissions qui fixent, dans le cas concret qui nous intéresse, les conditions d'accès et d'utilisation des ressources naturelles renouvelables. Celles qui régissent la prise de décision collective créent, modifient ou suppriment les règles opérationnelles. Enfin, les règles constitutionnelles déterminent qui est membre de droit d'un système, quels en sont les rôles primordiaux et quel est le règlement à créer en matière de prise de décision.

Le mot « gouvernance », déjà employé, est un barbarisme anglo-saxon qu'il est difficile de traduire en français. Il désigne le processus généralement complexe par lequel on se sert du pouvoir dans un système politique donné pour prendre des décisions collectives, les mettre en œuvre et résoudre les conflits suscités par la mise en application de ces décisions. En soi, gouvernance est un mot neutre ; ce sont les processus qui lui sont liés qui lui donnent

un sens. C'est pourquoi on ajoute généralement des adjectifs spécifiques : gouvernance autoritaire, démocratique, socialiste, aristocratique, familiale, etc. Pour notre part, nous employons le mot au sens démocratique, sans préciser davantage.

Il est clair que l'État se situe de plain-pied dans la gouvernance, mais il n'en détient pas le monopole *a priori*. En dépit de la tradition européenne, qui voudrait que l'État ait en main l'essentiel des pouvoirs législatifs, exécutifs et juridiques, ce qui est inscrit dans nombre de constitutions, on peut admettre que « l'ensemble des règles de droit qui s'ordonnent en faisceau pour réaliser la réglementation des rapports sociaux d'un certain groupe (famille, clan, cité, tribu, État) compose (également) un ordre juridique ou système de droit (patriarcal, municipal, tribal, étatique) » (SCELLE, 1959 : 10). Par exemple, dans un quartier bamana ou dogon, on peut parfaitement concevoir un système de gouvernance qui ne soit pas celui que l'administration cherche à imposer. Cette gouvernance, au niveau du quartier, du village ou d'une maîtrise de terre, est du domaine communautaire. Bien entendu, la réglementation de l'État influe sur ce domaine, mais cela relève de l'empirisme et non de l'*a priori*.

« District spécial informel » : cette traduction littérale de *special purpose districts* ou *single purpose governments* désigne l'ensemble des structures communautaires non formellement reconnues par l'État et qui ne bénéficient donc pas d'une personnalité juridique. Par ce terme, nous cherchons à faire admettre que des pouvoirs locaux peuvent avoir pour objectif d'améliorer la gestion politique et technique des ressources renouvelables et proposer des prestations de service. De tels districts sont couramment reconnus dans le cadre fédéral des États-Unis, où les collectivités jouissent de pouvoirs tant législatifs qu'exécutifs dans leur secteur géographique d'intervention (SCHROEDER, 1994). Parmi les pouvoirs dont ils jouissent, notons le droit d'établir les règles fiscales, l'autonomie en matière de police et, si besoin est, de mobilisation de la population, le droit de passer contrat directement avec des entreprises, etc. Les districts prennent en charge les services collectifs, aussi bien l'éducation primaire et secondaire que les transports, la conservation du patrimoine naturel ou l'approvisionnement en eau potable.

Nous écrivons volontairement « pouvoirs publics » au pluriel pour souligner que plusieurs « publics » sont capables d'exercer leur pouvoir, du groupe d'usagers à l'État, en passant par une série d'échelons intermédiaires. De la sorte, l'approche de la ruralité que nous préconisons essaie de cerner toutes les possibilités institutionnelles d'une société, sans s'en tenir à l'habituel « intérêt public », à connotation unificatrice, que l'État a tendance à poser comme un principe absolu.

Que les politiques publiques soient reconnues indispensables pour encadrer le jeu des multiples acteurs qui interviennent à différents niveaux de décision est une chose. Reconnaître à un groupe la capacité de gérer ses ressources en lui donnant un rôle clé dans l'articulation entre gestion privée et réglementation publique en est une autre. Par exemple, dans le contexte administratif malien vivent plusieurs sociétés aux modes de vie différents. Au niveau des communautés propres à chacune d'elles, il n'est pas interdit d'admettre que les décisions soient prises par les chefs après consultation de leur conseil. De toute façon, voilà des instances qui, par tradition, établissent des règlements applicables à ceux qui se trouvent sous leur juridiction. Et, en dépit des tentatives des deux premières républiques pour étouffer les droits de ces sociétés, ces droits existent et les collectivités persistent à vouloir les appliquer. Pour elles, ils n'ont rien d'informel.

Dans les anciennes colonies françaises, exception faite de la rédaction de quelques « coutumiers » dans l'AOF des années cinquante et de l'application, à Madagascar, des *dina* (règles établies par les *fokonolona*, groupements endogames de résidence qui exercent leurs droits sur la terre), les États ont préféré, jusqu'à présent, rédiger des codes et tenter de les faire appliquer plutôt que reconnaître les institutions locales existantes.

## ■ Au Mali, trois études de cas

Ces études ont été sélectionnées parmi celles où nous nous sommes impliqué. La première relate une gouvernance de longue durée sur

les pêches du fleuve Sénégal. La seconde, qui concerne des Soninke, traite de la protection des pâturages contre les feux de brousse. La dernière concerne un village dogon soucieux de sauvegarder sa forêt.

### *Droits de pêche sur le fleuve Sénégal*

Dans l'extrême-ouest du Mali, entre Moli et Kayes (50 km), la pêche est depuis longtemps réglementée par trois *Ton somono* : communautés de pêcheurs réunies en une fédération dont le chef réside à Kayes. Les instruments de pêche ont été définis et la reproduction du poisson est assurée par la surveillance des lieux de ponte ainsi que par l'interdiction de pêcher en certains lieux préservés (DJIBO et al., 1991). Le règlement est simple et efficace.

Il n'y a pas de gardien assermenté ni de surveillance effectuée à tour de rôle sur les lieux mis en défens. Toutefois, quand un membre d'une des associations aperçoit quelqu'un en train d'enfreindre le règlement, il l'interpelle et saisit son engin de pêche qu'il remet au *Somono kuntigui*, chef d'une des communautés. Celui-ci décide d'un procès dans les trois jours à venir, durant lesquels l'accusé peut continuer à pêcher dans les lieux autorisés, s'il possède encore un filet.

Le procès se déroule devant l'assemblée des pêcheurs, chacun ayant droit à la parole. Quand les parties ont présenté leurs versions des faits et si l'accusé est jugé coupable, l'assemblée fixe l'amende. Jusqu'à ce qu'elle soit réglée, le coupable n'a plus de droit de pêcher et s'il refuse de payer, sa pirogue peut lui être retirée.

Le montant des amendes sert à alimenter un fond de sécurité sociale auquel, par ailleurs, chaque pêcheur contribue à raison de 1 000 F CFA par mois. Quand un pêcheur est malade ou meurt, la communauté vient en aide à sa famille, ce qui suppose que la caisse soit alimentée et que le métier de pêcheur soit d'un bon rapport. Dans ce but, la fédération de pêche a jugé utile d'imposer à chaque prétendant au métier deux ans d'apprentissage auprès d'un bon pêcheur reconnu comme tel par la communauté.

Après avoir précisé l'institution et ses règles, voyons ce que l'arrivée de pêcheurs étrangers, de 1964 à 1987, a suscité.

Conformément au code des Eaux et Forêts, la fédération n'a pu s'opposer à l'installation d'immigrés, à partir du moment où ceux-ci étaient munis de permis de pêche. Mais, rapidement, elle a fait comprendre qu'elle n'entendait pas que sa gouvernance soit mise en cause.

Dans ce but, elle a cherché un appui auprès de l'administrateur du chef-lieu d'arrondissement de Lontou, qui a demandé l'intervention du directeur régional des Eaux et Forêts de Kayes. Les deux responsables ont alors établi un document reconnaissant la gestion de la pêche en vigueur entre Kayes et Moli, ce qui revenait à donner force de loi aux règlements locaux. En conséquence, chaque étranger a dû demander l'autorisation du *Somono kountigui* le plus proche et se plier au règlement de la fédération. De surcroît, il a été stipulé que, en cas de litige, le chef d'arrondissement devait intervenir le premier, le chef suprême de la fédération de pêche en second, puis, en ultime recours, le service des Eaux et Forêts, avec majoration des amendes d'un niveau à l'autre, comme il se doit.

À la fin du mandat du président Moussa Traore, des incidents se sont produits sur les lieux, apportant la preuve qu'une collaboration de type « subsidiaire » était possible entre, d'une part, les pêcheurs du village de Fatola et, d'autre part, les représentants de l'administration et du service technique concerné.

Un pêcheur étranger s'est installé sans tenir compte du règlement local. Évidemment, ses prises étaient plus que respectables, mais les pêcheurs de Fatola l'ont surpris alors qu'il pêchait dans une réserve temporaire. Après lui avoir expliqué les règles et coutumes locales, et comme l'étranger a persévéré malgré tout, les autochtones lui ont retiré ses engins de pêche. Mais rien n'y a fait, si bien qu'après avoir été pris en flagrant délit à plusieurs reprises, le réfractaire a été roué de coups.

L'étranger a porté plainte. Mais, après avoir rappelé aux gens de Fatola qu'ils ne devaient pas faire usage d'une justice expéditive, le chef d'arrondissement a conseillé à l'étranger de se plier aux règlements locaux. Comme le jugement ne comportait pas de sanctions à l'encontre des pêcheurs, ceux-ci en ont déduit fort justement que l'autorité de leur *Ton Somono* se trouvait renforcée. L'étranger a quitté la région.



L'incident illustre un mode de gouvernance venant en subsidiarité. Un vieux système de gestion politique et technique de la pêche a fourni le cadre adéquat pour assurer le contrôle collectif d'une ressource et la qualité d'une profession. Qui plus est, en s'assurant l'appui de l'administration et d'un service officiel, le groupe a renforcé son rôle de gestionnaire. De leur côté, l'arrondissement et le service des Eaux et Forêts ont évité les difficultés (et les dépenses inutiles) qu'une police des pêches aurait entraînées.

### *Gestion des pâturages et des feux en pays soninke*

Le village soninke de Yaguinebanda se trouve dans la partie nord-ouest du Mali entre Yélimané et Kayes. Son terroir, bordé à l'est par des collines, s'étend sur environ 240 km<sup>2</sup>. Ce sont essentiellement des terres à vocation pastorale, mis à part un petit espace cultivé avec des jardins de saison sèche. Un millier de têtes bovines et trois fois plus de petits ruminants, auxquels s'ajoutent saisonnièrement des troupeaux transhumants, forment le pivot du système de production (DJIBO et *al.*, 1991).

Sur les 1 500 habitants que compte le village, la moitié est habituellement absente, surtout les hommes partis en quête de numéraire. Leur réussite permet le rapatriement de sommes non négligeables que la parenté investit dans l'achat de bétail. Plus encore, migrants et résidents mettent une partie de leurs fonds en commun pour améliorer leur qualité de vie et la gestion de leurs ressources.

C'est ainsi qu'en 1988 l'épargne a été utilisée, d'une part, pour poser une adduction d'eau potable desservant huit bornes-fontaines et, d'autre part, pour améliorer les forages installés six ans plus tôt par le Projet de développement de l'élevage au Sahel-Ouest (Prodeso). À ses frais, la collectivité de Yaguinebanda a remplacé une pompe défectueuse et a fait construire une citerne permettant aux animaux de s'abreuver sans interruption. Les 24 millions de francs CFA qu'ont coûté ces investissements donnent un aperçu de la capacité d'autogestion du village.

Les pasteurs ont également réglementé l'accès aux mares et aux pâturages qui les bordent, de manière à tirer parti au mieux des dif-

férents parcours de saison sèche. Les troupeaux sont d'abord conduits à proximité des mares qui s'assèchent le plus vite, puis aux abords de celles qui retiennent l'eau plus longtemps. Et ainsi de suite, jusqu'à ce que les animaux soient abreuvés uniquement aux puits et forages. Si la gestion des points d'eau est généralement partagée par nombre de sociétés sahéliennes, Yaguinebanda présente en outre l'originalité de vouloir préserver les pâturages des feux de brousse.

En 1986, les agents des Eaux et Forêts du cercle de Yélimané ont pris l'initiative de créer des comités de lutte contre les feux de brousse, ce que les gens de Yaguinebanda ont accepté sur le champ. Depuis lors, et à la fin de chaque saison pluvieuse, ils aménagent, au pied de la chaîne de collines qui limite leur territoire, un pare-feu d'une vingtaine de kilomètres et de trois à neuf mètres de large, sauf dans les secteurs dénudés qui n'en ont pas besoin.

Pour ce faire, l'ensemble des habitants tout confondu accepte d'y consacrer deux jours par semaine, alors même que les céréales sont en cours de récolte. Il s'agit donc d'un investissement collectif considérable à bien des égards : la main-d'œuvre non rémunérée a été estimée en moyenne à 1 000 personnes par jour dans les moments de débroussaillage, moyenne établie sur les années 1986-1990.

Pour que tous contribuent à l'effort collectif, le chef de village exerce un contrôle sur la main-d'œuvre par l'intermédiaire d'un de ses conseillers secondé par les représentants des classes d'âge. Les personnes notées absentes sont convoquées à la mosquée où elles doivent se justifier ou bien payer une amende de 2 500 F CFA par jour d'absence (DUBO *et al.*, *op. cit.* : 41). De tels cas étant rares, les forestiers de Yélimané reconnaissent que Yaguinebanda est un modèle du genre. D'autres villages alentour s'organisent de la même manière, mais avec moins d'efficacité, sans parler de ceux qui préfèrent se mobiliser en cas de feu plutôt que d'effectuer le débroussaillage en temps utile.

Ce second exemple démontre que l'intervention d'un service public peut générer des effets tout à fait positifs à l'intérieur d'un groupe. Cette fois, le concours du service des Eaux et Forêts n'a été qu'incitatif : proposer une solution requérant, certes, un grand effort physique, mais réalisable au moyen de haches et de coupe-coupe. Toutefois, l'important est de noter que le groupe d'habitants a d'autant mieux répondu à la proposition faite que celle-ci a été « digé-

rée » par un collectif disposant de ses propres références institutionnelles, autrement dit son capital social.

### *Contrôler la forêt en pays dogon*

Comme dans tout le Sahel, la gouvernance des forêts au Mali pose un défi majeur. Le service des Eaux et Forêts, responsable de l'ensemble du domaine forestier, n'est pas en mesure de contrôler l'ensemble de l'espace placé sous sa juridiction, faute d'un effectif en agents suffisant. Dans ces conditions, la « subsidiarité » peut, ici encore, se présenter comme une alternative.

La forêt de Bore couvre environ 200 km<sup>2</sup>, entre le pied de la falaise de Bandiagara et la route Mopti-Douentza : deux villes situées l'une comme l'autre à 75 km de la forêt, respectivement à l'ouest et à l'est. Depuis la sécheresse de 1984, beaucoup d'arbres sont morts. Il y a donc un intérêt urgent à ne pas gaspiller ce qui reste des ligneux au seul profit des citoyens proches.

La grande question est de savoir qui a le droit d'exploiter cette forêt. Car les villageois qui résident à proximité et vivent de la ressource en bois (coupe, transport et vente) sont de plus en plus concurrencés par des bûcherons engagés par les commerçants qui disposent de camions. La question de la durabilité de la forêt est donc posée.

Aux temps anciens, treize villages dogons riverains étaient réunis en une fédération, *Walde Kelka*, dont la règle fondamentale donnait à chaque communauté la responsabilité de la gestion d'une portion de forêt. La fédération se saisissait des questions collectives d'échelle supérieure comme, par exemple, le passage des troupeaux fulbe et le cantonnement de leurs bergers.

Pendant la période coloniale, aucune intervention de l'État n'est venue bousculer l'autogestion de la part des populations riveraines. Ce n'est qu'en 1970 que le service des Eaux et Forêts s'est manifesté afin de supprimer les règles communautaires existantes et les remplacer par celles du code forestier (DENNISON et al, 1992 : 23-24 ; THOMSON, 1995 b).

Comme le code n'a jamais été traduit en langues nationales, les forestiers avaient tout loisir d'interpréter le règlement comme bon leur semblait. Ils se sont donc enrichis aux dépens des paysans en

menant un jeu habile entre les transactions officielles, où le code était appliqué avec rigueur, et les procédures moins régulières (amende collective, chantage). Les agents du Service public devaient justifier leur zèle en apportant, contraventions à l'appui, une certaine somme trimestrielle aux caisses de l'État. Une fois le montant atteint, une totale liberté d'action s'offrait à eux (CAMPBELL, 1990 ; THOMSON, 1995 b : 8-9).

Selon l'ancien code forestier malien, l'agent de terrain qui établissait un procès-verbal bénéficiait d'une ristourne de 10 % du montant de l'amende ; son chef de cantonnement, de 5 % à partager avec le personnel de bureau ; les directeurs régional et national, de 5 % encore, divisés à part égale. Un tel système ne pouvait que motiver les agents forestiers dans l'exercice de leur fonction. Mais, le pire venait ensuite, lorsque, le quota de contraventions étant atteint, les agents s'en prenaient aux exploitants de la forêt de Bore pour arrondir leurs fins de mois.

De 1987 à 1991, un moment de répit fut accordé aux habitants du simple fait de la qualité exceptionnelle du personnel nommé au cantonnement de Douentza. Cependant, malgré le changement de régime survenu au Mali (1991), la nomination en 1992 d'un nouveau chef de cantonnement « ancien style » a ravivé les tensions.

Cette fois, ce sont les riverains de la forêt de Bore qui s'en sont pris aux forestiers. Le directeur régional des Eaux et Forêts de Mopti a dû intervenir auprès de son représentant à Djenné pour que les mauvaises habitudes cessent. Il était temps, car les agents en étaient venus à dresser contravention à propos d'arbres situés dans les champs, lesquels ne relevaient pas du code forestier (N'DIAYE, 1992). Les débats publics entamés durant la transition entre le régime de Moussa Traore et la Troisième République, à propos des feux de brousse et du domaine forestier, ont prouvé que la tension est restée forte entre ruraux et forestiers (ANON, 1993).

C'est dans le contexte de la transition démocratique que la fédération *Walde Kelka* a tenté de faire revivre sa coutume, aidée en cela par une ONG, la Near East Foundation (NEF), basée à Douentza (DENNISON *et al.*, 1992 ; THOMSON, 1994).

D'abord, les forestiers ont cessé d'effectuer leurs patrouilles, sans pour autant rendre à la fédération la gestion patrimoniale de la

forêt. Alors, profitant de l'absence de surveillance et d'organisation juridique, les éleveurs fulbe ne se sont pas privés d'élaguer les arbres pour alimenter en feuillages leurs animaux privés d'herbes en fin de saison sèche. D'où l'hécatombe d'acacias de toutes espèces, et le désarroi des Dogon, placés dans l'impossibilité d'intervenir.

Cependant, dans l'un des villages de la vieille fédération dogon, Tibouki, situé à l'écart de la route principale et à 15 kilomètres du premier marché, donc peu surveillé, les villageois ont repris en main la gouvernance de « leur » partie de forêt, sans plus attendre.

Le village compte 250 habitants, qui sont regroupés en six lignages répartis en deux quartiers, dont l'un fondé au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Les lignages ne correspondent plus aux unités de production-consommation collectives de l'ancien temps, mais les familles, qui cultivent séparément leurs parcelles, restent néanmoins unies sur une base patrilinéaire et gérontocratique. Et bien que les Dogon de Tibouki se disent aujourd'hui musulmans, ils croient toujours fermement que les aînés disposent, outre de l'autorité, de pouvoirs magiques. Cela fait qu'ils sont prêts à élaborer des projets communs et à les mettre en œuvre sous la tutelle du conseil des anciens réuni autour du chef du village (THOMSON, 1994).

Les membres du conseil ont d'abord élaboré les règles fondatrices d'un « district spécial » s'appliquant à la forêt. L'une d'elles stipule l'interdiction d'accès à toute personne étrangère à Tibouki ou à l'ancienne fédération, ce qui s'oppose expressément au code forestier. Le conseil en a ainsi décidé, comme une condition *sine qua non* de la conservation de la forêt.

Les responsables du comité créé pour gérer le district spécial sont au nombre de treize : deux par lignage, plus un membre du conseil des anciens. Ce sont des hommes mûrs, qui vivent tous de l'exploitation du bois et sont chargés de surveiller les fourrés dans l'intérêt commun. Ils organisent des rondes quotidiennes de telle manière que tous les hommes du village y participent à tour de rôle, en toute équité.

Quand une personne est prise en flagrant délit, elle peut régler l'amende imposée par la ronde ou, si elle n'est pas d'accord, demander à être entendue par le comité.

Les infractions ont fortement diminué de 1992 à 1995, d'abord celles commises par les villageois eux-mêmes, dès qu'ils ont com-

pris que la forêt était redevenue patrimoine commun. Les patrouilles ont dû aussi refuser l'accès aux étrangers, même munis d'un permis de coupe délivré par le service des Eaux et Forêts, sans que des ennuis s'ensuivent avec ce service. Et, plus la nouvelle se répand selon laquelle Tibouki défend son patrimoine forestier, moins les exploitants de bois s'y risquent. Le comité du district spécial se déclare satisfait, pour le moment.

Ce troisième exemple illustre le cas limite d'une communauté qui se dispense, jusqu'à présent, de tout appui du service technique concerné. S'il est vrai qu'un incident grave risque de se produire, et que, dans ce cas, le règlement dit « informel » puisse être mis à l'épreuve par l'intervention de la police forestière, il n'en demeure pas moins que la gestion collective d'un bien communal peut fonctionner sans être placée forcément sous la tutelle d'un service.

Ce que l'on pourrait souhaiter aux Dogon de Tibouki, c'est que les forestiers deviennent leurs conseillers techniques. Or le personnel actuellement en poste ne connaît pas suffisamment la végétation locale pour être d'une grande utilité.

Un encadrement de rang supérieur au district spécial créé par le village devrait permettre de préserver la forêt comme source de bois de chauffe et de construction, et comme source d'approvisionnement en noix, fruits et fourrage, tous produits commercialisables quand ils ne sont pas consommés sur place. Sans quoi la stratégie de sauvegarde de la forêt de Bore restera fragile.

Et si le service des Eaux et Forêts reprenait vigueur en déclenchant la lutte sur le thème « à qui appartient la forêt ? ». Les bûcherons venus de la ville s'attaquent aujourd'hui au bois vert (THOMSON et COULIBALY, 1995).

## ■ Pour la décentralisation

Les trois cas analysés ont tenté de prouver la compétence des populations rurales et, partant, l'utilité de l'action communautaire en

matière de gouvernance et de gestion des ressources naturelles renouvelables. Les deux premiers cas illustrent des possibilités de collaboration aux échelles régionale et nationale sur un mode subsidiaire entre, d'un côté, les districts spéciaux de l'échelle locale et, de l'autre, les services techniques et les projets de développement. Le troisième cas est plus particulier, dans la mesure où l'institution locale générée par la communauté demeure fragile.

Le problème le plus fondamental est d'ordre constitutionnel. À l'indépendance du Soudan, devenu Mali, les institutions étatiques se sont inspirées du modèle français, qui ne laissait aucune place au principe de subsidiarité. De plus, la volonté politique du jeune État était de rassembler les groupes ethniques en une nation « une et indivisible » dont il fallait assurer le développement économique. D'où l'accent mis sur la force du pouvoir central; l'existence de gouvernances prenant en charge les réalités au niveau local ne pouvait être tolérée.

Cependant, ni les effectifs disponibles, ni les moyens financiers mis à la disposition des services techniques de rang national n'ont pu permettre l'application pleine et entière du principe de souveraineté. Pire, les agents de terrain, mal rémunérés et placés devant le choix de faire allégeance à leurs supérieurs ou d'aider leurs concitoyens, ont préféré assurer leur propre sécurité économique avant toute chose. Bien peu se sont intéressés aux conditions de vie des gens de la campagne. Cela revient à dire que, sans le concours des composants de la société civile et des collectivités locales, les services techniques ne sont pas à même d'apporter grand-chose, sauf les tractations et tracasseries multiples que chacun impose dans son domaine juridique.

Celles-ci, évidemment, freinent les initiatives locales : attentes répétées, papiers timbrés à fournir, appels à témoins, signatures, enquêtes, pour une autorisation qui n'est pas toujours accordée, loin s'en faut, parce que la législation ne le permet pas. Demander aux familles d'un village une contribution pour mobiliser les fonds nécessaires à une action collective, c'est enfreindre la réglementation des finances nationales. Cela ne veut pas dire que les initiatives n'existent pas — les trois cas cités témoignent du contraire — mais ce sont des actions jugées « hors-la-loi », ou bien fragiles sur le plan officiel.

La législation de la nouvelle République préconise pourtant la décentralisation. À ce jour (janvier 1996), tous les décrets d'application ne sont pas encore publiés. Ce que l'on sait, c'est que des communes rurales devraient prendre la place des actuels arrondissements : des communes « de plein exercice » qui engloberaient de 10 à 50 villages. Dans ces conditions, il est peu probable que la gestion de ces communes donne aux unités villageoises la gouvernance politique et technique des ressources renouvelables.

Comment faire reconnaître le capital social existant au niveau communautaire ? Le principe de subsidiarité n'est pourtant pas compliqué : si une collectivité, si petite soit-elle, est capable de gérer un problème à son niveau, pourquoi ne pas lui accorder ce droit ?

Il faut au préalable reconnaître les communautés comme entités responsables et, selon les demandes exprimées par leurs membres, autoriser la création de districts spéciaux en matière de gouvernance et gestion des ressources ; les autoriser, dans le domaine de leur gouvernance, à légiférer et à faire appliquer les règles collectives, avec possibilité de faire appel aux services techniques et administratifs en cas de besoin ; les autoriser à mobiliser les moyens en personnel et en argent nécessaires à la gestion de leurs ressources patrimoniales (THOMSON et COULBALY, 1994).

## Bibliographie

ANON. (N. D.), 1993 —  
*Mali Forestry Code Change Case Study: Bush Fire Code Reform.*  
Bamako, Usaid, 6 p.

CAMPBELL (P.), 1990 —  
*Malian Forest Law and Its Application in the Koro Circle: Existing Laws and Their Enforcement as an Impediment to Agroforestry Development.*  
Unpublished paper, 24 p.

CROISAT (M.), 1995 —  
*Le fédéralisme et les démocraties*

*contemporaines.* Paris,  
Montchrestien, 2<sup>e</sup> édition.

DENNISON (S.), MILLER (D.),  
THOMSON (J.T.), 1992 —  
« Decentralization and Natural Resources Management: Mali Field Report ». In : *Decentralization and Local Autonomy: Conditions for Achieving Sustainable Natural Resource Management*, Vol. II, Burlington, Usaid/AFR/ARTS/Fara, Associates in Rural Development, Inc., 70 p.



- DJIBO (H.), COULIBALY (C.), MARKO (P.), THOMSON (J. T.), 1991 — « Décentralisation, gouvernance et gestion des ressources naturelles renouvelables : options locales dans la République du Mali » In : *Études sur la décentralisation au Sahel*, Vol. III, Club du Sahel et CILSS, 108 p. et annexes.
- KISER (L.L.), OSTROM (E.), 1982 — « The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches ». In Ostrom (E.), éd. : *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, California, Sage Publications : 179-222.
- LENOIR (R.), LESOURNE (J.), éd., 1992 — *Où va l'État ? La Souveraineté économique et politique en question*. Paris, Le Monde Éditions.
- MÉNY (Y.), 1992 — « Les collectivités locales et l'Europe ». In Lenoir (R.), Lesourne (J.), éd. : *Où va l'État ? La Souveraineté économique et politique en question*, Paris, Le Monde Éditions : 118-139.
- MILLON-DELSOL (C.), 1992 — *L'État subsidiaire ; ingérence et non-ingérence de l'État. Le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris, PUF.
- N'DIAYE (S.), 1992 — *Lettre n°012/DREF-M. du 28 mars 1992 adressée par Le Directeur régional des Eaux et Forêts-Mopti à Monsieur le Chef de Cantonement Forestier de Djenné*.
- OSTROM (E.), 1993 — « Social Capital and Development Projects ». In : *Social Capital and Economic Development*, Cambridge, American Academy of Arts and Sciences, MA, 12 p.
- OSTROM (V.), OSTROM (E.), 1977 — « A Theory for Institutional Analysis of Common Pool Problems ». In Hardin (G.), Baden (J.), éd. : *Managing the Commons*, San Francisco : 157-172.
- SCELLE (G.), 1959 — « Fédéralisme et Proudhonisme ». In : *Oeuvres complètes de P.-J. Proudhon ; Du principe fédératif et œuvres diverses sur les problèmes politiques européens*. Nouvelle édition avec introductions par Georges Scelle, J.-L. Puech et Théodore Ruysen, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie : 9-23.
- SCHROEDER (L.), 1994 — *An Assessment of Special Single Purpose Governments in Developing Countries*. Burlington, U.S. Agency for International Development, Associates in Rural Development, Inc., 35 p., Annex.
- THOMSON (J. T.), 1992 — *Schéma d'analyse des incitations institutionnelles dans le domaine de la foresterie communautaire*. Rome, FAO/ARD, 140 p.
- THOMSON (J. T.), 1994 — « Legal Recognition of Community Capacity for Self-Governance: A Key to Improving Renewable Resource Management in the Sahel ». In : *Sahel Decentralization Policy Report*, Vol. III, Burlington, Office of Sahel and West Africa Affairs, Africa Bureau, Agency for International Development, 35 p.
- THOMSON (J. T.), 1995 a — *Mali: The Enabling Framework for User-Based Governance of Forest Resources*. Fifth Common Property Conference « Reinventing the Commons », Bodoe, Norway, 24-28 May 1995, 16 p.

THOMSON (J. T.), 1995 b —  
*Community Institutions and the  
Governance of Local Woodstocks  
in the Context of Mali's Democratic  
Transition*. 38th Annual Meeting  
of the African Studies Association,  
Orlando, 29 p.

THOMSON (J. T.),  
COULIBALY (C.), 1994 —  
*Decentralization in the Sahel:  
Regional Synthesis*. Regional  
Conference on Land Tenure  
and Decentralization in the Sahel,  
Praia, Cape Verde/Paris/

Ouagadougou : OCDE/Club du  
Sahel and CILSS, 47 p.

THOMSON (J. T.),  
COULIBALY (C.), 1995 — Systèmes  
d'aménagement des forêts  
communautaires dans la Cinquième  
région du Mali : résistance  
et vitalité face aux contraintes.  
*Unasyva*, 46 (180) : 16-22.

TOCQUEVILLE (A. de), 1986 —  
*De la démocratie en Amérique ;  
Souvenirs ; L'Ancien Régime  
et la Révolution*. Paris, Robert  
Lafont, coll. Bouquins.